第 54 卷 第 6 期　　北京大学学报(哲学社会科学版)　　Vol. 54, No. 6
2017 年 11 月　　Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences)　　Nov. 2017

# 政府与公众间距离的内涵与本质

刘 小 燕
(中国人民大学 新闻学院,北京 100872)

**摘　要:** 理解政府与公众间距离的内涵,除了其物理距离和心理距离外,还有必要从政府与公众间的应然距离和实然距离(或者说理想距离和现实距离)、天然距离、当然距离等概念去把握。政府与公众间“距离”的本质是“心理距离”。它不仅仅意味着政府与公众之间的信任与否,更意味着这种政府与公众所形成的“政治共同体”,能否保持高度的和谐性和稳定性乃至团结性,以及能否具有高度的活力。通过空间理论的分析,我们可以看到其实“距离”也是一种资源,是一种调节(或重组)社会关系与构建社会秩序的资源,通过制造、控制或协调政府与公众之间的距离可以带来社会关系和社会秩序的重新洗牌。所以,政府应该善用这种距离。政府要把优良的制度与政策看作是搭建政治信任的平台,致力于实现包括政府与公众在内的全社会的信任文化;为公众构造有效的制度空间,激活公众表达空间的活力;并且通过解疑释惑、修正调整等有效沟通促进公众与政府的互动。

**关键词:** 政治传播;政府与公众;距离;心理距离
**中图分类号:**D 63　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2017)06-0148-08

本研究所称的政府与公众(或国家与公民)间的“距离”,不能简单地用“远”“近”来度量和衡量。它是一门如何把握政府与公众间关系的智慧和艺术:既可使二者的关系伸缩有度,进退自如,把握适当,如鱼得水;又可致二者的关系荒腔走板,进退失据,不得要领,跋前疐后。

为论述上的方便,需要说明的是,在讨论政府与境外公众间的距离时,其中的境外公众,既包括其政府,也包括其民众。当一方政府为行为主体时,另一方政府即为公众。某种意义上,政府传播中,政府与政府可以视作,互为主体,互为公众。

## 一、政府与公众间距离的内涵

在传统的政治关系理论中,距离意味着“隔阂”“隔膜”甚至“分裂”,但在现代政治学研究中,其内涵与意义已经发生了很大的改变。可以说,政治学(或政治传播学)的“距离”,具有丰富的含义。

“距离”原本属于社会学概念和美学概念,就社会学概念而言,它是用来描述社会群体或个人在政治地位、空间位置、文化背景、心理状态等方面的差异。就美学概念而言,它大致可以从两个方面来理解:一是指人类面对现实时“有能力把握和征服它,从而使之成为自身的对象化存在(那些尚未被人们征服的神秘莫测的东西只能使人感到惶惑,而不能成为人们的对象,因而我们称之为人类主体没有距离或在能把握的距离的极限之外),是人对现实的一种超越的体现”;二是指“在人类审美关系史上,只有当人们将现实存在对象化的时候(并且这种对象化是在征服和超越以后),人们将其作为反思与观照的对象,审美的发生才成为可能”①。我们若将距离的主体具象为政治学(或政治传播学)上的政府与公众,那么,政府与公众间的距离就是政府与公众间关系的状态呈现,亦即政府与公众间存在的一种相互联系的关系结构,这一结构既是一种观念形态,又

**收稿日期:**2017-08-15
**作者简介:**刘小燕,女,山西太原人,中国人民大学新闻学院教授,中国人民大学国家发展与战略研究院、新闻与社会发展研究中心研究员。
**基金项目:**本文系国家社科基金项目“政府话语权与国际规则之关系研究”前期成果(项目编号:14BXW022)。

① 刘双贵:《距离:美学研究的新起点》,《北方论丛》1999 年第 2 期。

是一种物质的运动状态。政府与公众间的距离,可以从物理学和心理学层面来认识,物理层面的距离是指可见的空间关系,而心理层面的距离则是指互相的认同、信任关系。换言之,二者间的距离,既意味着政府与公众在空间或时间上相隔的长度,又意味着政府与公众在认识、感情、心理等方面的差距。政府与公众在空间或时间上的相隔,可称为政府与公众间的物理距离。①政府与公众在认识、感情、心理等方面的差距,可称为政府与公众间的心理距离。可以说,物理距离可以看得到,摸得着,而心理距离,却只能心理感受。政府与公众之间,有时呈现物理距离远但是心理距离近,如,在当今中国,作为社会底层的农民、工人、小贩等,更加信任中央政府,或更加信任或怀念几年前或几十年前的某届政府——这里,前者为空间距离远但心理距离近,后者为时间距离远,但心理距离近。有时则呈现物理距离近但是心理距离远,如某些乡村居民对其乡政府的信任度很低,就显示出政府与公众间的空间距离近但心理距离远,它明白显示基层政府执政面临危机。有时也呈现物理距离远,心理距离也远,这时,公众不信任加上"鞭长莫及",使得政府管控和执政均遭遇空前危机。

理解政府与公众间的距离的内涵,除了其物理距离和心理距离外,还有必要从政府与公众间的应然距离和实然距离(或者说理想距离和现实距离)、天然距离、当然距离等概念去把握。

所谓政府与公众间的应然距离(接近于"理想距离"),即政府当前的行为表现与公众期待的理想的政府行为表现之间的距离,它同时包含在可能的条件下政府与公众间应该保持的距离。体现为两层意思:一方面,物质上精神上政府的行为与公众的愿望和诉求相接近,双方越接近距离也越近(反之亦然),效果越理想;另一方面,政府与公众间保持适度的距离,也是一种应然距离的理想状态。譬如民主体制的国家,公众争取更多的自由、自主权利,政府与公众间保持必要的空间,满足公众的诉求,保持必要的距离。具体到中国,政府如何做到不缺位(缺位即该为社会和民众做的事没有做)、不越位(越位即不该做的却假借"为民着想"去做)。应然距离,虽然在理论上是经过努力可以达到的距离,但一般情况下,很难百分之百地变为现实。

所谓政府与公众间的实然距离(接近于"现实距离","现实距离"有其合理性与客观性的一面),是指政府与公众间实际上呈现出的距离,即二者关系的实际状况。一般而言,实然距离多半与应然距离存在有一定程度的脱节或背离。正是由于这种应然距离的存在和牵引,才使得政府与公众间的实然距离的缩短(或改善)成为必要与可能。政府与公众间的实然距离,除了部分或少部分(或极少部分)实现了应然距离外,需要缩短的距离,也包括两个层次。第一个层次表现为民意无法表达。由于社会地位的差异,民众要把自身的诉求、意见、建议、评价直接传达给政府是有很大难度的,往往需要通过媒体这一中介来表达诉求。第二个层次,也就是民意表达无效果或者是弱效果。政府(某些官员)往往会出于对自身利益的偏袒,经常对民意采取纳而不为或是敷衍搪塞的方式对待之。现实社会中的"散步"、静坐、游行、群体性事件到网络上的群体抗争、线上线下的互动等行为表明,当民众的情绪积累到一定阶段时,蕴含的庞大力量会在瞬间引爆,民众会以极端的方式来主动消除这段距离。他们的意见和情绪可以轻易地越过地域管制界限和官僚体系的层层阻隔,以社会运动的形态直接向最高层施压。其实,政府的合法性就来源于民众的支持,政府本不应惧怕民意,更不应使用拖延、等待、删除、围堵等强制措施,政府应该主动"拥抱"民意,对接收的民意认真对待,妥善处理,才会有助于弥合这一层次的现实距离。

所谓政府与公众间的天然距离,指的是政府与公众间因为社会地位的差异以及相关政治制度的局限性而造成的距离,它是无法弥合的。天然距离即因社会地位的不同而形成。社会地位的天然距离指的是政府与公众的阶层差异、地位差异

① 物理距离包括时间距离和空间距离。这里的时间距离是指公众以"此刻"为参照点,对政府及其行为在时间上远或近的感受;空间距离是指公众以"此地"为参照点对政府及其行为在空间上远或近的感受。

以及由此产生的利益差异。分属不同领域的政府与公众,自然在理念上、行为上有所不同,而且“予”与“取”也各有所好。譬如,就国内而言,政府是否足够代表了人民的意志,政府(或官员)自身的利益诉求是否侵害了民众合理的、基本的利益诉求。

此外,政府与公众间还有一种当然距离。当然距离即自然而然的、合情合理的距离。

当代西方有影响的哲学家、政治理论家查尔斯·泰勒(Charles Taylor)教授,在其《公民与国家之间的距离》一文中,论述的公民与国家之间距离,用他的话说,就是“距离有两种形象的用法。一种是正面的,一种是负面的”。就前者而言,是指在削弱政府在人民生活中所扮演的角色的意义上,希望扩大政府与人民间的“距离”。而后者则是指缺乏反应的、僵硬的、无动于衷的、完全不负责任的权力,最好尽可能加以避免。查尔斯·泰勒教授有关公民与国家之间距离的论述,为笔者观察这一问题,提供了宝贵的启发。

在此查尔斯·泰勒将“距离”作为一个中性概念,即如果提到政府与公民或国家与公民间有“距离”未必是负面的,也可能是正面的。其中正面包含着:国家或政府给了辖治下的本国公民极其自由的空间,公民感受到的只是社会生活中的各种自然关系,心情放松、其乐融融。并没有被无时无刻、无处不在的国家或政府的管制“罩”着的压力。反之,即是负面的,这种情况包括公民在社会生活中处处受到国家或政府管理的掣肘。而当人与人之间关系出现问题,又无法自我或相互调整,需要求助政府(或国家)管理部门或管理者时,或是受理无门,或是诉求如石沉大海,缺乏回应。

对于前者,我们也可以说此正面的“距离”是指“距离产生美”。即可以理解为,政府对于国内公众(公民),如何保持适当的距离,使公民享有更多自由,没有被政府监视管制的压力。而后者所说“负面”的距离,则是指存在着一种“太远无法衔接或无法交集”的距离。也可以理解为,政府对于国内公众的意志、愿望、呼声不能回应或满足,使其产生不信任;对于国外公众,由于价值观冲突或利益不调和,或彼此陌生、不理解、误解而产生的不信任。需要特别说明的是,本文重点聚焦的是作为“负面”意义上的政府与公众间的距离。

## 二、政府与公众间距离的本质:心理距离

政府与公众间“距离”的核心是“心理距离”。“心理距离”的远近,不仅仅意味着政府与公众之间的信任与否,更意味着这种政府与公众所形成的“政治共同体”的生态,能否保持高度的和谐性和稳定性乃至团结性,以及能否具有高度的活力。

“心理距离”一词是由瑞士心理学家布洛提出,最初是作为美学意义上的概念。它指的是个体以自我为参照点,对所描述的事件或行为在心理上远或近的感知。所谓的“一致性”“同质性”等体现了心理距离“趋近”程度;而“差异”“异质性”等则体现了心理距离“拉开”的程度;“协调”“平衡”和“和谐”体现了心理距离“适度”的状态,而“不协调”“不平衡”和“不和谐”(或“紧张”“压力”等)则体现了心理距离失调的状态。①

社会心理学告诉我们,“人际关系的本质是一种情感的社会交换”。②这里“情感的交换”大致与我们日常说的“心灵的沟通”或“交心”意义相近。即主体一方将自己的观念、意识和情感传达到客体一方的心灵与情感上引起共感或共鸣。应该说,人际间能够顺利进行心灵沟通和感情交流,是基于彼此的相互信任与尊重,基于彼此在价值理念上的更多理解和认同。所以,政府与公众间的“心理距离”,可以理解为,政府与公众间情感和理念上的互动,或者说,政府与公众间的互相信任、彼此认同的程度。它是一种文化态度(或价值取向)上的互相关联的状态,体现了政府和公众之间的相互信任程度,公众对政府体系、价值理念和文化框架等的认同状况。

---

① 参见张景云:《大众传播距离论——一种心理学视角》,北京:新华出版社 2009 年版,第 2 章。

② 章志光:《社会心理学》,北京:人民教育出版社 2008 年版,第 288 页。

政府与公众间的“心理距离”,还可理解为,公众以自我为参照点,对政府及其行为在心理上远或近的感知,是公众对政府的一种精神疏离感(或接近感),或者说是公众对政府在认知、情感和态度方面的差异程度。心理距离又可以分为:认知距离、情感距离、态度距离。认知距离反映的是公众对政府组织(成员)、政府行为及解释其行为的话语(政府透过行为或话语所传播的信息)在认识内容、认识结构上的差异程度。情感距离反映的是公众在情感上对政府组织(成员)的信赖程度,以及公众对政府所涉资源或权力(所涉行为或事物的)分配不平等的接受和期望落差。态度距离反映的是公众对政府的制度安排、施政理念、价值倾向、政策选择等的认同差距(或者说政治认同距离)。

政治信任是发生在政治生活中的各种信任关系的统称。“政治信任是政治文化的重要构成部分,它是一国普通民众对该国政治系统的一种隐性支持,这种隐性支持建立在将公共利益置于优先考虑的期待之上。政治信任具有历史延续性、层级延展性、流向的垂直性和变迁的非对称性等特点。”①按照社会学的解释,“政治信任是共同体内部成员对权力团体和其他相关个体的确信,并愿意接受某种统治秩序和共存关系的价值态度”。②按照政治学的解释,政治信任,有广义与狭义之分。广义上的政治信任包括公众对政府(包括其代理人)的信任、对其他公共部门的信任、对政治制度的信任,以及政府对公众的信任、政府内部的信任、多党制体制下公众对不同政党和政治派别的信任。狭义上的政治信任主要是指公民对政府的信任(“公民对政府的信任”这一提法是从公众角度出发提出的)。一般来说,政治信任的内涵包括基于政治信任本质、政治信任基础的两个层面:“其一,政治信任是一种相信并有所托付的一种政治心理,体现为公民对政治体系的态度、评价或信念;其二,政治信任是公民与政治体系之间的一种政治关系,表现为公民与政治体系之间互动合作和趋近的关系。”这种建立在公民对政治体系的预期及体系回应基础之上的关系,“在具体政治过程中主要体现为公民与政治体系之间的利益关系、权力关系或权利关系,它们在很大程度上规定着政治信任的发生、发展与销蚀”。③

政治信任涉及几个方面:一是公众是否信任政府,二是政府是否信任公众,三是政府与公众是否相互信任。公众是否信任政府,这取决于政府是一个为大多数公民服务的、廉洁的政府,还是一个为少数利益群体服务、腐败的政府。是一个高效率的、有作为的政府,还是一个无效率的、无所作为的政府。不管公众是对政府的总体评价,还是对政府的具体评价,都会左右公众对政府的信任。政府不信任民众,与民众的心理距离愈来愈远,自然民众的心里话,政府听不到,敢说实话的人也越来越少,政府(官员)事实上成为孤家寡人还自以为是。如此,脱离民众的政府,其管理或行事,难免要犯错。而政府的最大危机,是来自政府与民众的相互不信任,这不仅会造成政府最大的危机,也会阻碍社会进步。信任危机不仅加大了政府管理社会和服务社会的难度,而且增加了政府与公众的交易成本,更为甚者,信任危机有可能转化为政治危机和社会危机。作为民众政治认知、政治态度、政治情感交集的政治信任,是一国政治发展的心理基础,作为公众与政府良性互动的集中体现,政治信任向来是一国政治体系存续和发展的重要保障,也是政治体系获取其合法性的社会心理基础。它既能奠定政治稳定的基础,节省政策运行的成本,又可增强政治参与的动力和热情。政府与公众之间,信任程度越高,心理距离越小;相反,信任程度越低,则心理距离越大。

政治体系中的主体与客体(即政府与公众、政党与公众)所形成的“结构关系”,是一种具有某种利益关系的“政治共同体”,“信任是社会资本的必不可少的组成部分。在一个共同体内信任

① 唐斌:《政治信任的概念、特征与价值》,《理论月刊》2011年第8期。
② 彼得·什托姆普卡:《信任:一种社会学理论》,程胜利译,北京:中华书局2005年版,第195页。
③ 参见上官酒瑞、程竹汝:《政治信任研究兴起的学理基础与社会背景》,《江苏社会科学》2009年第1期。.

的水平越高,合作的可能性越大”。①而且,通常意义上,“高信任度的共同体会表现出高度的和谐性和稳定性,同时也表现出高度的活力;而低信任度的共同体会表现出内部分裂和争斗,乃至政治的动荡不安。……每个人都在这种信任的心理距离空间里发出自己的预期,并得到相应的补偿回报;反复的回馈就形成了稳定的结构关系”。②政府与公众间的关系,往往体现在,每当一件重大负面事件发生,公众质疑的不是事件本身,而是首先“想”到,其背后与政府部门(官员)的关联,以及其中隐藏着多少“猫腻”。另外,政府多年来对信息的垄断,劣化了信息的质量。对信息的遮蔽或封锁,使得公众对真的信息也产生怀疑。20 年前的“聂树斌案”(沉冤于 2016 年被“平反”),2016 年的北京“雷洋案”,以及 2015 年的“天津爆炸案”,都牵扯到普通百姓的“人命”,都涉及政府和公众之间的关系。其中,既有公众对政府的不信任,也有政府对公众的不信任,以及政府与公众相互不信任。我们透过围绕“天津港 8·12 特别重大爆炸事件”的先期处理过程,可以对政治信任观察一二。

2015 年 8 月 12 日夺走 130 多条人命的天津港危化品货仓火灾爆炸事故,令人触目惊心。它将中国政治、经济、社会各层面的问题,摊开在中国与国际社会面前。而围绕大爆炸产生的社会焦虑和社会怀疑,犹如“次生爆炸”在事故核心区内外蔓延。社交媒体上,与处于事故漩涡中心的瑞海物流以及天津港有关联的官员范围已扩大到官方更高层。无论是该公司是否有庞大的背景,或是安全生产监管部门疏于管理,或是有傀儡代持股份,瑞海公司之谜就像事故中被炸出的黑洞,有着太多的疑问和谜团藏匿其中,更令人怀疑背后的巨大利益链条,涉及相关高层或利益相关者。另一边,却是天津信息发布和对公众的回应被动、迟缓。没有官方对这家公司的股东构成情况作出任何解释。而且,在事件发生急需公布相关信息安抚社会、澄清传谣的头几天,人们没有看到天津的任何高官,通过网络平台或社交媒体对外发布信息,有的只是通稿式的新闻发布,无法提供接地气和人性化的沟通信息。

人民网舆情监测室 2015 年 8 月 17 日公布了一份题为《天津爆炸新闻发布会出了怎样的问题?》舆情报告。③不久,报告在社交网络上被迅速删除。此删除忽视了人民政府对人民透明的基本原则,进一步加深了公众的怀疑和抗拒心理,反而更加坚信相关部门一定有什么问题藏着掖着。借用 BBC 中文网(2015 年 08 月 18 日)的报道,就是在公众面前,国际媒体以及《新京报》等中国市场媒体引导着关键议题的走向,并主导着当时天津大爆炸的调查方向。换言之,由于当地政府不作为和少作为或作为失当,加之自己话语权“他让”,致使其公权力严重受损、公信力严重下挫。

当公权力遭遇公信力危机时,无论政府说什么,发表什么言论,颁布什么样的政策,社会的第一反应是不相信,都会给以其负面评价。当一个部门失去公信力时,无论他们说真话还是说假话,都会被认为是在说假话。尤其在网络时代,网民成为信息发布的主体,大量庞杂的信息发布主体深刻影响了舆论环境的生成。有些事件通过网络放大,会有远远超出事件本身的传播力和影响力。政府对公共事件的处理不慎,或者日常工作中出现疏漏,互联网尤其社交媒体就有可能发酵公众对政府的不信任情绪,都有可能进一步加剧此种恶性循环。

---

① 罗伯特·帕特南:《使民主运转起来》,王列、赖海榕译,南昌:江西人民出版社 2001 年版,第 195—200 页。

② 刘圣中:《政治的距离——社会团结的空间政治学》,《人文杂志》2008 年第 3 期。

③ 这份颇有影响的报告列举了 6 次新闻发布会引发了“次生舆情”的关键词,包括“不清楚”,“要找同事核实”,“下来问一下”,“不掌握”,“无法回答”等。传播最广的一句话是,第六次新闻发布会上有记者问“谁负责这次救灾”,主持人答“会尽快了解”。报告总结出天津大爆炸发生后发生在四大领域的舆情问题:第一,直播莫名中断,全媒体时代掩耳盗铃;第二,会议统筹混乱,回应提问多成搪塞推诿;第三,“不清楚”等成为回应关键词;第四,人文关怀欠缺,处置冷漠。

## 三、政府与公众间的“距离”是一种可控资源

距离产生于不同的对象之间。美国文化人类学家爱德华·霍尔将人类交往中的距离领域划分为四种类型:亲密距离、私人距离、社交距离和公共距离,每种距离都与对方的关系相称。这四类距离在交往中往往会发生动态变化,即交往双方间距离会发生缩短或拉开。我们需要学会从这种距离变化中窥见对方的心理变化,判断对方的真实意向,以便及时做出相应的反应或调整:是进一步互动,还是适时止步。应该说,政府与公众间,也存在着这种蕴含不同意向的距离(缩短或拉开)的动态变化。政府作为政治传播行为主体的一方,应当注意公众一方对于距离变化的敏感度,适时调整彼此间的距离度,把握与对方关系相称的距离,以便取得良好的传播效果。

法国马克思主义哲学家亨利·列斐伏尔(Henri Lefebvre)指出“空间中的生产(production in space)”已转变为“空间的生产(production of space)”,其区别在于前者指自然属性的空间,而后者指社会属性的空间。①换言之,空间不仅是进行生产活动的场所,空间本身也是生产资料,甚至是“产品”②,人们通过对空间的控制,从而为自己牟利。空间、空间形态和空间行为间的关系不仅取决于自然的空间法则,同样也是文化、社会、政治和经济关系的产物。现实的空间不是与生俱来的,它是在历史的过程中逐渐被生产和构造出来的,所以,社会意义上的空间应当具备生产资料、消费对象、政治工具和社会冲突的介入等四种功能。③可见,“空间不是简单意味着的几何学与传统地理学,而是一个社会关系的重组与社会秩序的建构过程”。这一空间理论告诉我们,距离也是一种资源,而且是一种调节(或重组)社会关系与构建社会秩序的资源。善于制造并利用或调遣(或操纵)这种资源,在社会关系日趋复杂的今天尤显重要。

从一国政府与国内民众的关系来说,国内公众也是各色各样的。仅以利益集团(或特殊利益集团)和普罗大众(社会中下层或低层或最底层)为例,前者毕竟是社会的极小部分。政府若与前者走得很近,甚至勾肩搭背,事实上就是官商结为利益共同体,利用权力便利,攫取社会资源。这无形牺牲了后者应享的社会资源。显而易见,这时的政府,与前者的距离越近,与后者社会中下层的距离则越远。近一二十年的中国,虽然社会整体发展惊人、人民生活普遍提升,但某些政府部门或地方(或基层)政府(官员)官商合谋、交换利益,甚至鱼肉百姓的事例层出不穷,导致普通民众对政府信任日渐式微。近几年中国政府加大力度的反腐惩腐,整肃党风、官风,令政府(官员)与特殊利益集团切割,以拉近与普通百姓的距离,挽回公众对政府的信任。

“距离”作为一种调节(或重组)社会关系与构建社会秩序的资源,从美国“奥巴马医改”的全过程,也可见一斑。奥巴马医改本质上是一项扩大社会福利的“良政”,从多个方面改善美国人的健康状况。其主要目的有三:提高医疗质量和医疗保险的可支付性,降低无保人群数量,及减少个人和政府的医疗成本。医改法案重新确定了政府、市场与民众间的利益与责任边界,使得原有的保险拥有者共同承担医保的改革成本。只不过,被视为“美国社会保障体系 45 年来最大变革”、旨在彰显社会效率与公平、实现全民医保的“奥巴马医改”,因利益分配不可调和,不仅触犯了利益集团的利益,也没得到多数民众的支持,导致该

① 亨利·列斐伏尔:《空间:社会产物与使用价值》,王志弘译,转引自包亚明主编:《现代性与空间的生产》,上海:上海教育出版社 2003 年版,第 47—58 页。

② 诚然,这种“产品”区别于日常意义上的“产品”。列斐伏尔在其《空间的生产》新版序言(1986)中说:我们不能把空间(以及时间的)的生产看作是类似于通过手工与机器而进行的某些“物体”或“事物”的生产,而是作为第二自然的基本特征,作为社会多种活动作用于“第一自然”如感性的资料、物质与能量之上的结果。(亨利·列斐伏尔:《空间的生产》新版序言(1986),写于 1985 年 12 月 4 日的巴黎。刘怀玉译。http://zhan. renren. com/rightarchitect? gid = 3602888498025178335&checked = true)

③ 参见石崧、宁越敏:《人文地理学“空间”内涵的演进》,《地理科学》2005 年第 3 期。

政策持续被外界攻击,举步维艰。① 结果,本想青史留名的奥巴马本人及其政府,里外不是人,反而疏离了同不同群体公众的距离。

在一国与他国的关系中,政府与公众间距离的阐释,需要一并考虑地缘政治、国家战略、国家安全和经济发展,或者说国家实力或影响力等,其构成不仅包纳了行为主体传递出的信息或意义、立场等,同时还容纳了政府与公众间各种历时或共时的关系。以日本政府为侵略史申遗②为例,表面上看,这只是一个"工业遗产"项目,其实该项目暗藏玄机,涉嫌为日本近代殖民扩张、野蛮侵略的历史正名。韩国政府明确表示反对,并指出,"历史是不可分割摘录的,不能只看自己想看的,只记忆自己想记忆的"。其实,日本此次申遗的不少工业革命遗址,与中国的关联更为深广,不仅涉及"第二次世界大战"期间强征中国劳工问题,而且涉及对中国矿物资源的疯狂掠夺。有鉴于此,旅日华人学者马成三撰文指出:日本试图借"申遗"来美化曾经的侵略掠夺历史,而申遗的做法再次表明日本的历史记忆缺乏"邻人"的视点,这一视点对于亚洲的和解以及日本本身的进步都具有非常重要的意义。③日本与东亚邻国的关系,可见一斑。

政府与公众间的距离,不仅是一系列运作过程的结果,而且是一种动态的、可以调控的"资源"。它不但包含了距离调控(或协调)所传递的意义(或表明的立场),也包含了政府与不同公众间历时的、"共时态的、并存不悖的、有序或无序的相互关系",日本历史记忆缺乏"邻人"视点就是忽视其政府与公众历时和共时关系,以至于拉远了其与中韩的关系。

政治(或政治传播)语境中,"距离"是一种可控资源。政府与公众间,控制或协调"距离"的目的,除了传递意义或者表明立场外,还有其他工具性功能。我们从 20、21 世纪之交发生在格鲁吉亚、吉尔吉斯坦和乌克兰中亚国家等的"颜色革命"(Color revolution),到 2014 年发生在乌克兰的二次"颜色革命",可以看到美欧如何通过对"距离"的调控,来实现自己的战略利益。美国、欧盟通过拉近同这些国家反政府民众的距离——大力支持这些国家的反对派或非政府组织(给其提供"道义"上的支持,同时给予资金上的援助和人员上的培训),使他们成功推翻了原来亲俄的所谓"独裁"政府,使之与俄罗斯保持最大距离。而且,在美、欧与俄罗斯的地缘战略博弈和意识形态竞争中,使西方在独联体国家所支持的政治力量均主张疏远与俄罗斯的关系,而极力主张与西方结盟。实现了扶植亲西方的力量,挤压俄罗斯的影响,以"扩展民主"战略继续为美国获取意识形态和地缘战略利益最大化。

制造、控制或协调彼此间的"距离",在政府与国际公众间(或者说,国家与国家间),更是一种为本国谋取利益的惯常手段。犹如古人善用的"离间",事实上就是制造距离,使对方的两边失和,产生间隙、距离,相互猜忌、敌视,使自己谋取最大利益。美国政府玩这套戏码炉火纯青,一方面利用"距离",一方面制造"距离"。譬如,擅长对"距离"操纵的美国,成功地利用钓鱼岛问题激化了中日矛盾,某种程度上离间了中日;极其娴熟地利用菲律宾(阿基诺执政时)、越南与中国在南中国海主权声索中的矛盾,不仅拉近了自己同菲、越的距离,离间了中菲、中越,而且将南海问题国际化,实现了美国的地缘政治战略利益。这里需要强调的一个问题是,政府与外国公众,两者之间的关系不是简单的二维关系,而是嵌于一个更大的国际社会网络之中的,这个网络中,除了本国政府外,还有本国公众(其中也有境内、境外的情况,如境内民众、媒体,境外民众、媒体等),外国公众,外国政府等。置于这种网络中,本国政府和国外(或者境外)公众的关系都会受到这些外在

① 医改要将原 85% 医保覆盖面扩大至 95%,10 年成本约计两万亿美元。它动了四大利益方的"奶酪"——商业保险公司、药品企业、医师协会和健康安全网医院,而且,要对年收入超过 20 万美元的个人或年收入超过 25 万美元的家庭加税。这等于让富人为穷人埋单,等于强制年轻体健者为年老体弱者埋单。

② 2014 年 1 月日本安倍政府向联合国教科文组织申请登记"明治产业革命遗产"(它包括以九州及山口县为中心的 8 个县的 23 处设施)。

③ 马成三:《为侵略史申遗,日本毫无"邻人"视角》,《环球时报》2015 年 6 月 19 日。

关系和整体结构的制约。因此,考察这两者的距离,还必须观照其所处的境内境外,以及国际社会网络之中的关系结构。

如前所述,政府传播中,当一方政府作为行为主体(传者)时,另一方政府即为公众(受者)。这样,一国政府与外国(境外)政府间的距离,可理解为另一意义的政府与公众间的距离。在政治传播主体(政府或国家)和传播受体(公众)之间,引入人际关系、官民关系、国际关系和人际互动、官民互动、国际互动环节,引入媒体(及其他第三种“声音”)的协调环节,可以较好地认识和解释政府(国家)与公众间距离的社会性和复杂性。

中国现实社会中,某些政府官员常以“父母官”自居,家长作风不减,将自己的意愿强加于民众,强行甚至以“合法”的身份介入公众(或市场)的界限,自己应该履行的职责无所作为,对属于公众(市场)自己管理的事却随意而为。对于彼此心理层面上的空间,界限感和距离感相当模糊,正是这种模糊的界限感和距离感引发了政府与公众关系中的矛盾、纠葛与无奈。政府与公众间,理应有清晰的界限感和距离感,政府应该意识到这种差异和距离,并尊重这种差异和距离。明确哪些是政府分内的职责,哪些是民众(市场)可以自由发挥的空间。守住自己的界限,不侵犯对方的界限,保持彼此间的适当距离。

政府与公众间“距离”的本质是“心理距离”。这种心理距离是彼此之间“同质性”与“差异性”共同作用的结果。彼此间的“同质性”体现为彼此在认知、情感、态度方面的一致性;“差异性”则体现为双方在认知、情感、态度,甚至在利益、价值取向、意识形态等方面的非一致性或冲突性。彼此之间的心理距离不断在“同”与“异”的矛盾中调节。其心理距离不仅仅意味着政府与公众之间的信任与否,更意味着这种政府与公众所形成的“政治共同体”,能否保持高度的和谐性和稳定性乃至团结性,以及能否具有高度的活力。

物与物之间,人与人之间,保持适当距离才自然,合理距离是生命线。政府与公众之间亦然。如前所述,“距离”有其“负面”的一面,但它同时也是一种资源,是一种调节(或重组)社会关系与构建社会秩序的资源,通过制造、控制或协调政府与公众之间的距离可以带来社会关系和社会秩序的重新洗牌。因而,政府不仅应该善用这种距离,而且还应当善于“制造”距离和调节距离。

## The Connotation and True Nature of the Distance Between the Government and the Public

Liu Xiaoyan

(*School of Journalism and Communication*, *Renmin University of China*, *Beijing* 100872, *China*)

**Abstract**: To have a better understanding of the distance between the government and public, we have various perspectives to value it. Besides the physical distance and psychological distance, the should – be distance (or the ideal distance), the real distance (or the reality distance), the natural distance and the certainty distance are also important. The distance between the government and the public is in nature the psychological distance, which does not only indicate their mutual trust, but also implies that the political community they have formed can maintain high harmony, stability and unity, and is full of vigor and vitality. From the perspective of the Space Theory, distance is actually a kind of resource that adjusts or reconstructs the social relationship and builds social order. The creation, control and coordination of the distance between the government and the public can bring about the reshuffle of the social relationship and social order. So the government should make good use of the psychological distance. The government should consider favorable systems and policies as the establishment of a platform for political trust, and should also be engaged in building a culture of trust for all the social members including the government itself and the public. Meanwhile, the government should construct effective institutional space to activate the liveliness of the public to express space and promote the inter-activities between the government and the public by such efficient means of communication as solving problems and modifying regulations.

**Key words**: political communication, the government and the public, distance, psychological distance

(责任编辑　　刘曙光)